

# TRANSFER JAVNIH POLITIKA

## I I POLITICI FINANCIRANJA

ta, citation and similar papers at [core.ac.uk](http://core.ac.uk)

brought to y

# POLITIČKIH STRANAKA: USPOREDBA NJEMAČKE, NIZOZEMSKE I HRVATSKE

**Hrvoje Mataković**

*Doktor politologije,  
voditelj Ureda za istraživanje  
Sveučilišta u Zagrebu*

Pregledni rad

Primljeno: studeni 2011.

**Sažetak** U radu se analizira transfer javnih politika u okviru politike financiranja političkih stranaka. Analiza transfera fokusirana je na tri dimenzije transfera javnih politika: uzroke transfera, sam proces transfera te sadržaj transfera u Njemačkoj, Nizozemskoj i Hrvatskoj. Analizirajući proces transfera, autor poseban naglasak stavlja na domaće strukturne faktore koji su utjecali na transfer javnih politika: ideje o političkim strankama i *policy*-stil, te pokazuje kako su ti faktori u nekim zemljama olakšavali, a u drugima otežavali transfer javnih politika.

**Ključne riječi** transfer javnih politika, politika financiranja političkih stranaka, Njemačka, Nizozemska, Hrvatska, konvergencija javnih politika

## 1. Uvod

Uvođenjem kompleksne regulacije stranačkog financiranja, koje započinje 60-ih godina 20. stoljeća, dolazi do povećanja kompleksnosti financiranja stranaka, a to je u konačnici imalo za posljedicu svojevrsnu “novu optiku” – novi način promatranja financiranja političkih stranaka. Financiranje političkih stranaka, kao nešto što je oduvijek postojalo, toliko se promijenilo i postalo tako složeno da je nastala potreba za

javnom politikom kojom će se urediti to područje političkog života. Upravo stoga što se reguliranjem stranačkih financija uređuje mnoštvo različitih važnih odnosa, nešto što se dotad promatralo u sferi politike (*politics*) podiže se na razinu, da upotrijebimo Lowijevu terminologiju, konstitutivne javne politike. Politika financiranja političkih stranaka ima dva temeljna obilježja: povećanu regulaciju stranačkog financiranja i intenzivno financiranje stranaka iz javnih sredstava.

Detaljnija regulacija i javno financiranje najprije se, što je pomalo iznenađujuće, pojavljuju u Južnoj Americi (1928. godine u Urugvaju i 1956. u Kostariki), a u Europi ih prvi uvode Njemačka (1959), Švedska (1965) i Finska (1967) (Brändle, 2002: 12). U oblikovanju te javne politike neke su zemlje preuzimale rješenja od drugih, a opseg korištenja tuđih ideja i rješenja varirao je od traženja inspiracije u drugim zemljama do prenošenja, u većoj ili manjoj mjeri, dijelova regulatornih okvira. Na primjeru Njemačke, Nizozemske i Hrvatske analizirat ćemo transfer javnih politika u području financiranja političkih stranaka te pokazati koji su čimbenici utjecali na njega. U ovoj komparativnoj analizi koristit ćemo se analizom sadržaja dokumenata i interpretacijom postojećih istraživačkih nalaza o financiranju političkih stranaka.

## 2. Konceptualni okvir

Iako je koncept transfera javnih politika primarno nastao krajem šezdesetih godina 20. stoljeća kako bi se njime objasnilo usvajanje javnih politika i proširenje difuzije javnih politika u SAD-u (Radaelli, 2000: 26), transfer javnih politika veću pozornost dobiva posljednjih 25 godina, posebice s jakim porastom interesa za fenomene poput globalizacije i europeizacije. U literaturi je poznato nekoliko konceptualno i terminološki relativno sličnih pristupa poput konvergencije javnih politika, difuzije, plućajućih javnih politika i institucionalnog izomorfizma koji su, unatoč "terminološkim razlikama i dosjetkama" (Žiljak, 2009: 242), usmjereni na isto pitanje, a to je prenošenje javnih politika iz jednog političkog sustava u drugi. Samo istraživačko područje vrlo je heterogeno (Jordan, 2005: 944) te postoji relativno malo

zajedničkih osnova kad je riječ o istraživačkom dizajnu, konceptima i operacionalizaciji (Heichel i sur., 2005: 835).

Transfer javnih politika, u jednoj od najčešće citiranih definicija, opisan je kao "proces u kojem se znanje o javnim politikama, administrativnim aranžmanima, institucijama i idejama iz jednog političkog sustava upotrebljava u razvoju politika, administrativnih aranžmana, institucija i ideja u drugom političkom sustavu" (Dolowitz i Marsh, 2000: 5). Koncept transfera javnih politika više je usmjeren na proces nego na rezultate te analizira procese transfera koji u konačnici mogu dovesti do konvergencije javnih politika (Knill, 2005: 766). Koncept konvergencije javnih politika pojmovno je sličan konceptu transfera javnih politika. Općenito govoreći o konvergenciji, više autora (Bennett, 1991: 215; Drezner, 2001: 53; Knill, 2005: 764) navodi Kerrovu definiciju da je konvergencija "tendencija društava da postanu slična, da razviju sličnosti u strukturama, procesima i rezultatima". Knill je definirao kao "bilo koje povećanje sličnosti između jednog ili više obilježja određene javne politike... preko danog skupa političkih jurisdikcija... u određenom razdoblju. Konvergencija javnih politika tako opisuje krajnji rezultat procesa promjene politike tijekom vremena prema nekoj zajedničkoj točki, bez obzira na uzročne procese" (Knill, 2005: 768). Bennett u jednom od prvih, i najčešće citiranih, radova o konvergenciji javnih politika navodi da je konvergencija javnih politika "više proces 'postajanja' nego uvjet za 'biti' sličan. Konvergencija znači da se kreće s raznih pozicija prema nekoj zajedničkoj točki" (Bennett, 1991: 219). Konvergencija javnih politika može se promatrati kao konvergencija ciljeva, sadržaja, instrumenata, ishoda javnih

politika te *policy*-stilova (isto, 218), a u literaturi je najviše studija koje su usmjerene na sadržaj javnih politika (Heichel i sur., 2005: 829).

Unatoč konceptualnoj sličnosti, između transfera i konvergencije javnih politika postoje dvije bitne razlike. Prva razlika odnosi se na analitički fokus: studije o transferu javnih politika koncentrirane su na uzroke procesa, analizirajući procese koji pod određenim uvjetima mogu dovesti do konvergencije javnih politika. Studije o konvergenciji više su usmjerene na učinke. Iz toga proizlazi druga razlika – razlika u zavisnoj varijabli. Studije o transferu analiziraju sadržaj i procese transfera javnih politika kao zavisnu varijablu, a studije o konvergenciji uglavnom su usmjerene na objašnjavanje promjena u javnim politikama koje nastaju tijekom vremena (Knill, 2005: 767). Osim što se može promatrati kao zavisna, transfer javnih politika također može biti i nezavisna varijabla: njime možemo objašnjavati proces transfera, ali i ishode javnih politika. Ako želimo upotrijebiti transfer javnih politika da bismo objasnili ishod, tada trebamo objasniti što uzrokuje transfer, pa u tom slučaju transfer može biti i zavisna i nezavisna varijabla. Dolowitz i Marsh transfer upotrebljavaju kao eksplanatornu varijablu polazeći u svojoj analizi od razumijevanja i objašnjavanja procesa transfera (Dolowitz i Marsh, 2000: 8). Konvergencija također može biti zavisna varijabla, osobito u slučajevima kada je središnja tema analize istraživanje sličnosti politika u više zemalja (i njihov razvoj tijekom vremena) ili srodni postupci (Heichel, 2005: 818).

U ovome radu analizirat ćemo transfer u politici financiranja političkih stranka, posebno se fokusirajući na tri dimenzije transfera: uzroke transfera,

sam proces transfera te sadržaj transfera. Veći dio analize bit će usmjeren na proces transfera, s naglaskom na faktorima koji su utjecali na transfer javnih politika, bilo da su ga poticali ili ograničavali.

### *Razlozi za transfer javnih politika*

Analizirajući razloge za transfer javnih politika, proučit ćemo tko su ključni akteri u procesu transfera te zašto se oni uključuju u transfer javnih politika, tj. koji su uzroci transfera. Dolowitz i Marsh kao glavne razloge porasta transfera navode tri faktora: globalizaciju, brz rast komunikacija te sve veću važnost međunarodnih organizacija (Dolowitz i Marsh, 2000: 6-7). Globalizacija predstavlja “skupinu tehnoloških, ekonomskih i političkih inovacija koje drastično reduciraju barijere ekonomskoj, političkoj i kulturalnoj razmjeni” (Drezner, 2001: 53). Ona je stvorila niz spornih pitanja koja postaju globalna, dok su se ranije rješavala na nacionalnoj razini (isto, 77). Snaga globalizacije osobito je vidljiva u gospodarstvu, jer je domaće gospodarstvo nemoguće odvojiti od globalnih ekonomskih pritisaka koji u značajnoj mjeri ograničavaju kapacitete nacionalnih kreatora javnih politika (Dolowitz i Marsh, 2000: 6-7).

Brz rast komunikacija u drugoj polovici dvadesetog stoljeća olakšao je transnacionalnu komunikaciju i omogućio bržu razmjenu znanja i ideja među zemljama. Holzinger i Knill navode više uzroka transfera i konvergencije javnih politika čije je zajedničko obilježje da se temelje isključivo na komunikaciji i razmjeni informacija među pojedinim zemljama: učenje lekcija, transnacionalno rješavanje problema, oponašanje javnih politika i međunarodna promidžba javnih politika (Holzinger i Knill, 2005: 782-786).

Različite međunarodne organizacije poput Europske Unije, Ujedinjenih naroda ili OECD-a zagovaraju ili provode slične politike u različitim državama, pritom ograničavajući i oblikujući nacionalne *policy*-izbore. U prvom redu, do transfera javnih politika može doći pristupanjem i članstvom. Prilikom pristupanja zemlje članice ratificiraju ugovor obvezujući se da će poštivati njegove odredbe (primjerice, Konvencija za zaštitu ljudskih prava i fundamentalnih sloboda). U tom slučaju do transfera javne politike doći će jednokratno, za razliku od članstva, gdje institucija posjeduje ovlaštenja da stvara regulatorne *outpute* za svoje članove tako što će trajno odlučivati te razvijati novu legislativu (primjerice, Europska Unija) (Holzinger i sur., 2008: 557). Osim pristupanjem i članstvom do transfera javnih politika može doći i na posredan način, tako da zemlje koje nisu članice transferiraju javne politike u svoj nacionalni sustav. Tako je, primjerice, Norveška, bez obzira na to što nije članica Europske Unije i što trenutno nije zainteresirana da to postane, transferirala značajan broj javnih politika Unije iako na to, formalno gledajući, ni na koji način nije bila obvezana. U tom slučaju konvergencija je bila potaknuta postojanjem institucijskih veza na svim razinama vlasti i određenim adaptacijskim pritiskom Europske Unije, a javne politike, prije nego što se transferiraju, prolaze kroz "proces nacionalnog filtriranja" (Trondal, 2002: 346) u kojem se politike Europske Unije modificiraju i filtriraju sukladno postojećim nacionalnim javnim politikama, formalnim strukturama, pravnim propisima i *policy*-instrumentima (isto, 339).

Transfer javnih politika može uključivati manju ili veću razinu prisile. Dolowitz i Marsh su u prikazivanju razine

prisile prilikom transfera javnih politika upotrijebili kontinuum koji na jednom kraju ima savršenu racionalnost kao najmanji stupanj prisile, a na drugom kraju izravno nametanje kao najveći stupanj prisile (Dolowitz i Marsh, 2000: 13). Najmanju prisilu nalazimo kod učenja lekcija – učenje lekcija dobrovoljan je proces u kojem se vlade racionalno koriste iskustvima drugih zemalja kako bi riješile svoje nacionalne probleme. Učenje lekcija može poprimiti oblik "pozitivnih lekcija", gdje vlada nakon procesa evaluacije odlučuje da će transferirati određenu politiku, ili pak "negativnih lekcija", gdje se odlučuje da transfera neće biti (Holzinger i Knill, 2005: 783).

Utjecaj međunarodnih i nadnacionalnih institucija na provođenje transfera javnih politika može imati različite stupnjeve prisile. Postoje, primjerice, međunarodni sporazumi na razini Vijeća Europe i OECD-a gdje je većim dijelom u pitanju dobrovoljni transfer (Bennett, 1991: 228). Međutim postoje i transferi s većom razinom prisile. Transfer javnih politika smatra se prisilnim pod dva uvjeta: prvi je strukturalna asimetrija moći, a drugi pokušaj da se neka javna politika "progura", obično od strane međunarodne institucije, protivno volji ili uz oklijevanje domaćih aktera. Usvajanje te politike vrlo je često povezano s razmjenom određenih ekonomskih dobara (Holzinger i Knill, 2005: 781). Harmonizacija, kao sljedeći stupanj, uključuje veću razinu prisile i "rezultat je međuovisnosti i razumljene potrebe za suradnjom" (Bennett, 1991: 229), a nacionalne vlade pravno su obvezane da usvoje slične politike kao dio svojega članstva u međunarodnim institucijama (Holzinger i Knill, 2005: 782); tako su, primjerice, nove zemlje članice Europske Unije obvezane da usvoje

cjelokupnu pravnu stečevinu Europske Unije kako bi postale punopravne članice (Bechtel i Tosun, 2009: 932). Većina transfera javnih politika uglavnom se nalazi negdje na sredini ovoga kontinuma, odnosno transferi vrlo često istodobno uključuju i dobrovoljne i prisilne elemente (Dolowitz i Marsh, 2000: 15).

### *Proces transfera javnih politika*

Već je ranije navedeno da su studije o konvergenciji više usmjerene na učinke, a studije o transferu na proces. Iz jednog političkog sustava u drugi moguće je transferirati *policy*-ciljeve, sadržaj, instrumente, programe, institucije, ideologije, ideje i stavove te negativne lekcije (Dolowitz i Marsh, 2000: 12).

Analiza procesa transfera bit će središnji dio analize u kojem ćemo se, između ostalog, usredotočiti na faktore koji olakšavaju ili ograničavaju proces transfera javnih politika. Ti faktori dijele se u dvije skupine: prva skupina faktora odnosi se na obilježja zemalja koje sudjeluju u transferu te na sličnost među njima. Transfer javnih politika jednostavniji je između zemalja koje imaju visoku razinu sličnosti; Knill (Knill, 2005: 770) te Lenschow i sur. (Lenschow i sur., 2005: 798) navode da je najvažnija razina sličnosti u kulturi, institucionalnim strukturama te socioekonomskim strukturama i razvoju. Druga skupina faktora odnosi se na obilježja same politike koja se transferira. Transfer i kasnija implementacija, primjerice, onih javnih politika koje će imati distributivne i redistributivne učinke, i koje stoga mogu potencirati sukobe među *policy*-akterima, bit će mnogo teži nego implementacija onih politika koje su izvan tog konteksta (Knill, 2005: 770).

U ovome radu analizirat ćemo domaće strukturalne uvjete, s naglaskom

na kulturalnim čimbenicima. U okviru kulturalnih odrednica analizirat ćemo ideje o političkim strankama i *policy*-stil te utvrditi u kojoj su mjeri oni utjecali na transfer javnih politika povezanih s politikom financiranja političkih stranaka u Njemačkoj, Nizozemskoj i Hrvatskoj.

Političke ideje možemo definirati kao “dijeljena uvjerenja ili teorije o institucijama koje akteri smatraju ‘prikladnima’ i legitimnima u stvaranju političkog poretka” (Lindner – Rittberger, 2003: 450). *Policy*-ideje, uvjerenja, vrijednosti i interesi “međusobno su povezani u dinamičnom i interaktivnom procesu koji se može opisati kao *policy*-evolucija” (Steinmo, 2003: 207): u toj evoluciji one *policy*-ideje koje se pokazuju uspješnima, s vremenom postaju institucionalizirane i čine temelje pomoću kojih *policy*-akteri stvaraju svoja uvjerenja. Osim toga ideje, uvjerenja i vrijednosti “ključni su u postupku izbora između *policy*-alternativa, kao i u postupku imitacije kojim se šire politike i institucije” (isto). Nakon što su “ugrađene” u javne politike, ideje doprinose oblikovanju politike i postaju svojevrsni predlošci na temelju kojih se donose političke odluke (Steinmo, 2007). Integriranje ideja u analizu stvaranja politika može poboljšati razumijevanje ishoda javnih politika, jer varijable koje naglašavaju drugi teoretski pristupi često ne daju adekvatna objašnjenja izbora politika. Za to postoje dva razloga: prvo, interesi i ciljevi aktera i kreatora politika često su nejasni ili previše neodređeni i stoga se teško mogu objasniti ako u obzir ne uzmemo i ulogu ideja. Kao drugi razlog Bleich navodi da je “dominantni pogled na ograničenja *policy*-odluka obično preuzak” (Bleich, 2002: 1055).

Osim za razumijevanje političkog razvoja i institucionalnih promjena, ideje su važne i za razumijevanje promje-

ne javnih politika jer ideje imaju ključnu ulogu u *policy*-procesu, pogotovo u fazi stavljanja određenog pitanja na dnevni red. U toj fazi, ovisno o idejama koje su dominantne, donijet će se odluka o tome hoće li se neko pitanje naći na dnevnom redu, kao i u kakvom će se obliku pojaviti na dnevnom redu. Iako ideje imaju neospornu važnost, one same po sebi nisu dovoljne za promjenu smjera politika. Naime da bi došlo do promjene u politikama, nužno je da ideje budu "artikulirane i uključene u političke rasprave" (Peters i sur., 2005: 1295-1296). Da bi došlo do promjene u politikama, nove ideje trebaju biti lako dostupne kako bi zamijenile "stare" ideje koje su se na neki način već "potrošile", jer dominantne ideje koje su dugo vremena bile korištene s vremenom gube uvjerljivost. Onima koji pokušavaju nametnuti nove ideje bit će teško potisnuti ili, u krajnjem slučaju, uništiti stare ideje nakon što su se one dobro institucionalizirale i nakon što su pokazale određenu korisnost, jer mnogo ljudi koji sudjeluju u vlasti razmišlja o vremenu u kojem je dominirala stara ideja kao o "dobrim starim vremenima". Dominantna će ideja biti izazvana tek onda kada se pojavi ideja koja lako može postati njezina zamjena – jednom kada nova ideja uzdrma dominantnu paradigmu, ona više nikada neće moći postići prvobitnu razinu dominantnosti, odnosno stabilnosti, a moguće je i da s novom paradigmom "sklopi neki oblik sporazuma o valjanosti" (isto, 1293).

Drugi domaći čimbenik koji je utjecao na transfer javnih politika jest *policy*-stil. Pojam *policy*-stil ne odnosi se na to "kakve politike vlade donose, nego kako ih donose" (Hague i sur., 2001: 431). Kako bi se što jednostavnije opisale razlike među načinima na koje se stvaraju i provode javne politike u razli-

čitim zemljama te sistematizirala odstupanja među zemljama, razvijen je model *policy*-stila. Koncept *policy*-stila upotrebljava se za analiziranje uloge nacionalnih institucija u *policy*-procesu, gdje postoje značajne razlike u *policy*-stilovima među različitim zemljama (Bartle, 2002: 6) – to je bio "sustavni pokušaj da se istraže načini na koje 'standardne procedure postupanja' u stvaranju odluka o javnim politikama mogu oblikovati sadržaj tih javnih politika" (Brunazzo i Della Salla, 2007: 2).

Richardson *policy*-stil definira kao interakciju između a) vladina pristupa rješavanju problema i b) odnosa između vlade i drugih sudionika u *policy*-procesu (Richardson i sur., 1982: 12-13). Dakle *policy*-stil klasificira se pomoću dviju dimenzija koje zapravo čine "dva temeljna obilježja sustava stvaranja javnih politika" (isto, 12): "vladine tipične metodologije rješavanja problema te uzorka njezina odnosa s društvenim grupama" (Howlett i Ramesh, 1995: 185), pa se vladin pristup rješavanju problema može opisati kao anticipatorni/aktivni ili kao reaktivni, a odnos između vlade i ostalih *policy*-sudionika također je podijeljen u dvije kategorije, na odnos konsenzusa i odnos nametanja (isto). Tako se *policy*-stilovi razlikuju prema tome je li donošenje odluka prilikom rješavanja *policy*-problema bilo reaktivno ili proaktivno te je li javna politika rezultat konsenzualnog odlučivanja ili je pak nametnuta od strane državnih struktura (Brunazzo i Della Salla, 2007: 2-3). Takvo formuliranje koncepta omogućava nam da kategoriziramo društva u četiri temeljna *policy*-stila (Richardson i sur., 1982: 13).

To shematsko predočavanje Colebatch opisuje kao "nerafinirani prikaz složenih odnosa koji u mnogo većoj mjeri ističe relativne nego apsolut-

ne kategorije” (Colebatch, 2004: 16-17), jer djelatnost niti jedne vlade nije u potpunosti aktivna ili reaktivna, kao što ni jedna vlada ne donosi odluke isključivo konsenzusom ili samo nametanjem. Nedugo nakon nastanka tog modela pokazalo se da je on primjereniji za analiziranje različitih *policy*-sektora jer su “karakteristični obrasci stvaranja javnih politika izraženiji na sektorskoj nego na nacionalnoj razini” (Howlett i Ramesh, 1995: 185).

### *Sadržaj transfera javnih politika*

U ovome radu analizirat ćemo sadržaj transfera javnih politika i pritom ćemo se fokusirati na analizu izlaznih rezultata javnih politika (*policy outputs*) koje je usvojila vlada (zakona, pravilnika i slično). U analizu nećemo uključiti ishode javnih politika (*policy outcomes*), stvarne učinke javnih politika u smislu postizanja ciljeva, jer su oni samo neizravno povezani s uzročnim mehanizmima transfera i konvergencije javnih politika (Holzinger i Knill, 2005: 776).

Transfer javnih politika nije proces koji ide na “sve ili ništa”, već se može pojaviti u više različitih stupnjeva. Kopiranje je ekstreman slučaj i uglavnom uključuje preuzimanje cjelokupnog rješenja iz jednog političkog sustava u drugi. Kopiranje je mnogo rjeđe nego oponašanje: oponašanje je nešto složeniji proces i uključuje transfer ideja ili ciljeva na kojima se temelji originalna politika. Oponašanje je posebno korisno kada se nova politika, koja zahtijeva određeni stupanj inovativnosti, transferira u nesigurno okruženje (Bennett, 1991: 220). Treći je stupanj kombinacija različitih politika ili stečenih iskustava, a stupanj koji uključuje najmanje transferiranja jest inspiracija – javna politika razvijena u jednog državi služi kao inspiracija

politici u drugoj, s time da se nova politika u većoj mjeri razlikuje od politike koja ju je inspirirala, te se naglasak stavlja na domaće ideje i rješenja (Dolowitz i Marsh, 2000: 13; Žiljak, 2009: 244).

Kao što postoji razlika u stupnju transfera, tako postoji razlika i u uspješnosti transfera. Kod uspješnih transfera “problem se uspješno rješava korištenjem znanja koja su stečena na tuđim iskustvima” (Žiljak, 2009: 245). Neuspješni transferi imaju više različitih oblika: kod neinformiranih transfera zemlja koja prenosi tuđa iskustva ne posjeduje potpune informacije o politici koju će transferirati te o obilježjima implementacije u zemlji iz koje se prenosi, pa će zbog toga transfer biti otežan (vidi Žiljak, 2006: 110-112) ili u najgorem slučaju onemogućen. Kod nepotpunog transfera ne mogu se transferirati elementi koji su bili ključni za uspjeh politike u zemlji iz koje se ona transferira, dok kod neodgovarajućeg transfera nije posvećeno dovoljno pozornosti ekonomskim, političkim ili društvenim razlikama među zemljama koje sudjeluju u transferu, što može dovesti do neuspjeha transfera (Dolowitz i Marsh, 2000: 17).

### **3. Transfer javnih politika i politika financiranja političkih stranaka**

Financiranje političkih stranaka postalo je u posljednjih četrdesetak godina izuzetno važna javna politika. Međutim nije oduvijek bilo tako: tijekom vremena promijenio se način gledanja na financiranje političkih stranaka. Nekoć je pitanje stranačkih financija bilo dio *mainstreama* političke znanosti, a stranačke financije proučavala je literatura koja se bavila političkim strankama, stranačkim sustavima ili demokratizacijom; financiranje stranaka bilo je dio politike (*politics*) i nije se promatralo kao javna

politika (*policy*). Budući da su javne politike društveni konstrukt, mi smo određenom pitanju koje je dotad bilo u sferi politike pridodali značenje javne politike. Izbor problemskog područja koje će postati javna politika “nije automatiziran niti se problemi javljaju prema automatizmu, oni su društveno uvjetovani i javljaju se tijekom procesa oblikovanja koji neke stvari određuje kao normalne, a druge ne” (Colebatch, 2006: 13). Stavljanjem određenog pitanja na dnevni red stvaraju se javne politike, a vjerojatnost da određeno pitanje dođe na dnevni red ovisi o sposobnosti problema da privuče interes šire javnosti. Vjerojatnost da određeno pitanje dođe na dnevni red bit će veća ako se potencijalno *policy*-pitanje može jednostavno povezati s nekim općenitijim problemom ili s drugim pitanjima i problemima koji se već nalaze na dnevnom redu. Bitna je također i razina njegova mogućeg emocionalnog utjecaja na javnost. Nakon nekog dramatičnog događaja javnost iznenada postaje svjesna važnosti određenog, dotad nezamjetnog problema, te je euforično spremna da ga riješi ili da “učini nešto učinkovito” (Page, 2006: 216). Poslije takvog događaja ili serije događaja određeno pitanje počinje se obilježavati kao društveni konstrukt i postaje javna politika. Nakon što postane javna politika, bavljenje tim problemom nije više samo zakučasta borba, već jasna politika racionalnog pristupanja s vrlo jasnom racionalnom dimenzijom. U razvoju te javne politike mnoge su se zemlje koristile iskustvima drugih zemalja koje su prije njih implementirale politiku financiranja političkih stranaka. Na primjerima Njemačke, Nizozemske i Hrvatske pokazat ćemo kako je tekao transfer javnih politika i koji su čimbenici utjecali na njega.

## Njemačka

Značajan dio *policy*-aktivnosti koje su se u Njemačkoj odvijale u razdoblju od 1949. do 1966. godine bio je reakcija na nacionalsocijalizam; veći dio zakona donesenih za vrijeme nacizma trebalo je zamijeniti novima, pa su donesene brojne nove socijalne, ekonomske te pravne politike (Beyme, 1985: 6). Zapadni saveznici nakon 1945. godine donose brojne mjere koje su imale za cilj sprečavanje obnove nacizma: kako bi bili sigurni da će se te reforme zaista provesti, odredbe o navedenim subjektima uključene su i u novi ustav (Temeljni zakon) Savezne Republike (Kitschelt i Streeck, 2004: 8-9).

Mnogi prijeratni značajni akteri društvenog i političkog života, poput birokracije, vojske i industrije, diskreditirani su zbog suradnje s nacionalsocijalističkim režimom, pa tako zapadni saveznici nisu imali niti jednog važnog prijeratnog aktera u kojega bi se mogli pouzdati. U novoosnovanim političkim strankama saveznici su našli partnera za izgradnju nove njemačke države, pa su im osim političke podrške pružili i materijalne pogodnosti, čime su političke stranke 1948. godine, nakon donošenja odluke o osnivanju Savezne Republike Njemačke, “stavljene u jaku početnu poziciju” (Conradt, 2002: 206). Jedna od najuočljivijih promjena u poslijeratnoj Njemačkoj bila je osnivanje učinkovitih političkih stranaka koje nadziru politički proces, s obzirom na to da su u predratnoj Njemačkoj politikom dominirale izvršna vlast i birokracija<sup>1</sup>. Sustav slabih i fragmentiranih stranaka ka-

<sup>1</sup> Stranke nisu imale nikakav utjecaj na birokraciju, a nitko osim pripadnika najviših društvenih slojeva nije mogao doći na značajnije pozicije u državnoj službi (Shefter, 1977: 427).



rakterističan za weimarsko razdoblje iz temelja se promijenio nakon 1945. godine, kada su strankama “dodijeljene glavne rukovodeće uloge u parlamentarnom vijeću koje je radilo na Temeljnom zakonu o osnivanju zapadnonjemačke države” (isto, 205). Upravo iz reakcije na tegobnu weimarsku i nacionalsocijalističku prošlost političke stranke u Saveznoj Republici postale su važne i jake kao nikada ranije u njemačkoj povijesti, te su definitivno postale najvažniji njemački *policy*-akter.

Reaktivno rješavanje problema kao dimenzija *policy*-stila bilo je snažno prisutno i u području stranačkih financija u Njemačkoj. Razvoj stranaka, njihova značenja i položaja u društvu te razvoj stranačkog sustava bio je reakcija s ciljem sprečavanja ponavljanja prošlosti i obezvređivanja statusa i uloge političkih stranaka u njemačkom društvenom i političkom životu. Zbog te prilično temeljite i jasne reakcije političke su stranke u Njemačkoj zadobile značaj i povlastice koje stranke u drugim zemljama nisu imale, ili ih nisu dobile tako brzo i u tolikoj mjeri. Reaktivnost je olakšala transfer javne politike, međutim da bi došlo do transfera, najprije je trebalo zadovoljiti određene preduvjete. Jedan od preduvjeta bio je davanje ustavnopravnog statusa političkim strankama – to je ostvareno 1949. godine unošenjem stranaka u novi njemački ustav. Nacisti su vrlo brzo nakon dolaska na vlast zabranili rad političkim strankama, pa su njemački ustavotvorci ustavnim i zakonskim reguliranjem statusa političkih stranaka željeli zaštititi stranke od mogućeg ponavljanja prošlosti. Štiteći političke stranke, oni su u isti mah štitili i demokratski poredak (Prpić, 2004: XIV). Unošenjem političkih stranaka u ustav napravljen je svojevrсни presedan

jer ustavno reguliranje statusa i djelovanja političkih stranaka nema osobito dugu tradiciju u povijesti parlamentarne demokracije. Stranke su svoje mjesto najprije našle u ustavima pojedinih njemačkih pokrajina; primjerice, u ustavu Bada iz 1947. ili ustavu Berlina koji je u svojem članku 27 govorio o osobitim “državno-pravnim zadaćama političkih stranaka”. U Temeljnom zakonu političke se stranke izdižu s razine političko-sociološkog fenomena i promatraju se kao “ustavnopravno nužni instrument za oblikovanje volje naroda” (Leibholz, 1967: 155). Na sličan način opisuje ih i Savezni ustavni sud tvrdeći da su “postale integrirani sastavni dio izgradnje ustava i ustavnopravno uređenog političkog života” (isto, 156) i da se pojavljuju kao nužni dijelovi izgradnje ustava koji, sudjelujući u političkom oblikovanju volje naroda, vrše “funkcije ustavnog organa” (isto). Sud ide još dalje govoreći da su stranke inkorporirane u ustavnu građu i da su na taj način “uvrštene u red integracijskih faktora države” (isto, 157). Time nedvosmisleno ističe izuzetnu važnost stranaka, što je dotad bilo nezamislivo u ustavima i u nauku o državi, koji su stranke ili ignorirali ili su ih prikazivali u negativnom svjetlu.

Novi njemački ustav, kreiran pod izravnim utjecajem saveznika, dao je strankama status kvazidržavnih institucija, što je u to doba bilo izuzetno rijetko, i izrijeком je naveo njihovu nezamjenjivu ulogu u oblikovanju političke volje naroda; političke su stranke pak “tu ustavnu odredbu iskoristile kao opravdanje za uvođenje sustava opsežnog financiranja iz javnih sredstava” (Conradt, 2002: 206), što je također bilo vrlo rijetko i neuobičajeno. Upravo je ideja o političkim strankama kao nezamjenjivim čimbenicima u političkom sustavu

omogućila uvođenje prvih oblika javnog financiranja stranaka, koje će s vremenom prerasti u opsežan sustav javnog financiranja, i olakšala transfer javne politike koja je izvorno nastala u Južnoj Americi.

Njemačka je uvela javno financiranje političkih stranaka po uzoru na Kostariku. Ta država, isto kao i Njemačka, 1949. godine unosi političke stranke u ustav, a one taj specifični položaj iskorištavaju već 1950. godine, kada vladajući konzervativci svoje dugove pokrivaju iz državnog proračuna. Četiri godine kasnije u toj su ih praksi slijedili i liberali. Zakon o financiranju stranaka donesen je 1956. godine, čime Kostarika, nakon Urugvaja<sup>2</sup>, postaje druga zemlja u svijetu koja je uspostavila izravno javno financiranje političkih stranaka. Mnoge odredbe toga zakona i danas su na snazi, primjerice: stranke dobivaju financijsku potporu nakon izbora kao nadoknadu troškova kampanje; potporu dobivaju samo one stranke koju su osvojile najmanje 10% glasova na izborima, potpora strankama ne može biti veća od 2% državnog proračuna i slično (Casas-Zamora, 2005: 73-74). Iskustva Kostarike samo su posredno utjecala na Njemačku; budući da je Njemačka odbrala sasvim drugačiji put u oblikovanju politike financiranja stranaka, možemo utvrditi da ovdje nije došlo do oponašanja već da je primjer Kostarike bio samo inspiracija Njemačkoj da uvede izravno javno financiranje, a potom je politiku financiranja političkih stranaka oblikovala sukladno svojim interesima i potrebama. Ključni *policy*-akteri pri odabiru Kostarike kao *policy*-izvora bile su političke stranke zastuplje-

ne u njemačkom parlamentu. Kad je riječ o javnom financiranju stranaka, veza između te zemlje bila je poznata parlamentarnim zastupnicima – o tome svjedoči izjava jednog SPD-ova zastupnika iz 1964. godine koji je prijedlog povećanja proračunskih sredstava namijenjenih financiranju stranaka slikovito opisao kao “brz korak k onoj bolesti raka koja je ograničila srednjoameričke i južnoameričke države” (Landfried, 1994: 34).

Za razliku od Kostarike, gdje su stranke isprva izravno upotrebljavale proračunska sredstva za pokrivanje stranačkih dugova, u Njemačkoj se prvi korak prema javnom financiranju stranaka dogodio 1954. godine kada je promijenjen porezni tretman političkih kontribucija od strane udruženja sindikata. Javno financiranje stranke su opravdale činjenicom da je “glavna zadaća stranaka preodgojiti njemačko stanovništvo od nacističke diktature za parlamentarnu demokraciju” (Arnim, 1996: 22). Osim toga tvrdile su da u Saveznoj Republici i dalje postoji protustranačko raspoloženje te da im je stoga teško pronaći suradnike, jer je sasvim mali broj ljudi zainteresiran za suradnju s političkim strankama (Landfried, 1994: 35). Međutim u lipnju 1958. godine Savezni ustavni sud donio je presudu koja se ponajprije odnosila na porezne olakšice za donacije strankama. Sud je donio odluku prema kojoj je postojeći sustav poreznih olakšica za priloge strankama suprotan ustavu, ali je u dodatnom mišljenju ustvrdio da Temeljni zakon ne zabranjuje izravno ili neizravno financijsko pomaganje stranaka iz proračuna, objašnjavajući to činjenicom da je “ustav eksplicitno priznao političkim strankama da imaju važnu ulogu u političkom životu” (Scarrow, 2004: 661). Propustio je, unatoč tome što je bio svjestan poli-

<sup>2</sup> Urugvaj je izravno javno financiranje stranaka uveo 1928. godine (Casas-Zamora, 2005: 97).

tičke težine te “usputne odluke” (Landfried, 1994: 34), spomenuti bilo kakva ograničenja i time je zapravo “dao mig” (Arnim, 1996: 22) strankama za uvođenje javnog stranačkog financiranja.

Nakon poreznih olakšica političke stranke otišle su i korak dalje. Na prijedlog parlamentarnog zastupnika Gerharda Stoltenberga iz CDU-a 1959. godine prvi je put u državnom proračunu određeno pet milijuna njemačkih maraka za potporu političkim strankama. Vrlo je značajno da su sredstva, koja su u proračunu naznačena kao “novčana pripomoć političkom obrazovanju stranaka” (Drysch, 1998: 124), dodijeljena strankama samo na temelju međufrakcijskog (tj. međustranačkog) sporazuma proračunskog odbora Bundestaga, jer u tom trenutku nije postojao zakon kojim bi se tretirala ta problematika (isto, 125). Taj međufrakcijski sporazum ne bi značio ništa da među strankama nije postojao konsenzus o pitanju financiranja stranaka (Landfried, 1994: 34). Treba istaći da tim sporazumom nisu bile obuhvaćene izvanparlamentarne stranke, te se opravdano može govoriti o konsenzusu stranaka unutar parlamenta na štetu izvanparlamentarnih stranaka. Već 1962. godine, ovog puta na inicijativu “financijski sapetog” (Scarow, 2004: 661) FDP-a, u planu proračuna predviđena je proračunska stavka “troškovi stranaka na temelju članka 21 Temelnog zakona” (Drysch, 1998: 124), što je strankama donijelo dodatnih 15 milijuna maraka godišnje. Dakle izravno javno financiranje stranaka, što je samo po sebi u to vrijeme bilo revolucionarni događaj (uz iznimku Urugvaja i Kostarike), uvedeno je isključivo na temelju međustranačkog sporazuma, a, osim toga, opet samo na temelju međustranačkog sporazuma, državna pomoć strankama povećana je

s 5 milijuna maraka, koliko je iznosila 1959. godine, na čak 64 milijuna maraka 1964. godine (isto, 124-125).

SPD je bio glavni oponent državne potpore političkim strankama. On je 1957. godine podnio tužbu Saveznom ustavnom sudu (Landfried, 1994: 34) tvrdeći da je sustav poreznih olakšica na političke donacije neustavan jer u povoljniji položaj stavlja stranke s bogatijim pristašama (Scarow, 2004: 661). Nakon što su se početkom 50-ih godina počele voditi debate o javnom financiranju stranaka, SPD je zastupao stajalište da je izravno javno financiranje stranaka “problematično” te da je prihvatljivo samo kao potpora političkom obrazovanju, ali u ograničenom opsegu (Landfried, 1994: 32). SPD je protivljenje javnom financiranju temeljio na bojazni da će ono stranke učiniti ovisnima, što će opet povećati nesklonost građana prema strankama (isto, 39). Također treba uzeti u obzir da je SPD imao brojno članstvo i uglavnom se financirao članarinama (vidi Mulé, 1998), tako da je, gledajući i s te strane, sasvim logično što se protivio rješenjima koja su pogodivala stranci na vlasti, koja nije imala tako brojno članstvo. Svoje dugogodišnje protivljenje socijaldemokrati su okončali 1967. godine sudjelovanjem u izradi međufrakcijskog nacrtu Zakona o političkim strankama kojim se, između ostalog, uredilo i financiranje političkih stranaka. To ipak nije išlo lako, jer se SPD i dalje protivio općoj financijskoj potpori bez naznačavanja određene svrhe potpore te je uglavnom, kao i dotad, inzistirao na potpori za političko obrazovanje. Međutim financijske potrebe SPD-a su se povećale, a osim toga počeo je surađivati s CDU-om na drugim *policy*-pitanjima, te su jednostavno iz zajedničkog interesa donijeli taj zakon (Scarow, 2004: 661).

Od 1967. godine do danas Zakon o strankama mijenjan je više puta (vidi Scarrow, 2004: 670-672). Većina izmjena zakona o stranačkim financijama nastala je zbog tužbi koje su Saveznom ustavnom sudu podnijele male političke stranke, iako bi bilo sasvim realno očekivati da će izmjene zakona o stranačkim financijama biti rezultat natjecanja između velikih stranaka (Scarrow, 2004: 666). Kao što možemo vidjeti, druga dimenzija *policy*-stila, način donošenja odluka, tj. konsenzualno donošenje odluka olakšalo je transfer javne politike i omogućilo njezin daljnji razvoj. Konsenzualni način donošenja odluka ima korijen u političkoj kulturi i specifičnim povijesnim okolnostima – nakon 1945. godine zbog povijesnih iskustava nestabilnog parlamentarizma Weimarske Republike inzistira se na politici konsenzusa te na izbjegavanju sukoba među strankama. Odluke u vezi s financiranjem stranaka donosile su se konsenzualno, dogovorom između *policy*-aktera, od kojih su najvažnije bile upravo političke stranke. U poslijeratnom razdoblju politički akteri naučili su surađivati sa svojim političkim suparnicima u rješavanju glavnih političkih pitanja, a “kompromisi i međusobno povjerenje počeli su dominirati političkim procesom” (Detterbeck, 2005: 188). Tako je politička tradicija suradnje u Njemačkoj olakšala izgradnju svojevrsnog kartela stranaka. Nakon što su političke stranke postupno ojačale svoje ovlasti, najprije su članovima stranke dodijelile vodeća mjesta u državnoj službi i javnoj vlasti te poslove s državom, zaobilazeći pritom postupak javne nabave (Scarrow, 1997: 455), a potom su svoj dominantni položaj u političkom sustavu iskoristile za služenje novim, dotad nepoznatim financijskim izvorima, zajednički dijeleći sredstva koja osigurava država.

Slijedom navedenog možemo zaključiti da je transfer javne politike u Njemačkoj bio uspješan. Početna ideja o javnom stranačkom financiranju, inicijalno nastala u Južnoj Americi, inspirirala je njemačke *policy*-aktere da razviju javnu politiku koja dotad nije postojala u Europi. Njemačka je tijekom vremena razvila opsežan, detaljno reguliran sustav stranačkog financiranja koji su, u manjoj ili većoj mjeri, oponašale ili preuzimale druge zemlje, pa je tako Njemačka od zemlje koja je preuzela tuđa rješenja postala zemlja koju drugi oponašaju. Ključni *policy*-akteri koji su utjecali na taj transfer javnih politika bile su političke stranke zastupljene u parlamentu. Uloga savezničkih država, koje su bile inicijator nove politike prema političkim strankama, bila je samo posredna: njihov utjecaj bio je najizraženiji prilikom donošenja Temelnog zakona 1949. godine unošenjem stranaka u novi njemački ustav, međutim tvorcima Temelnog zakona čvrsto su stajali na pozicijama privatnog financiranja stranaka (Arnim, 1996) i nisu ni mogli pretpostaviti da će se time u konačnici potaknuti uvođenje javnog financiranja političkih stranaka.

#### *Nizozemska*

U Nizozemskoj je dugi niz godina opstao sustav stranačkog financiranja s dominantnim financiranjem na temelju stranačkih članarina. Za razliku od Njemačke nizozemski ustav ne poznaje političke stranke, a Zakon o potpori političkim strankama naziva ih udruženjima “čiji je naziv registriran u registru imena za izbore članova donjeg doma parlamenta”. Odbijanje priznavanja značajnijeg statusa političkim strankama rezultat je specifične nizozemske povijesti i podjele nizozemskog društva

na strogo odijeljene supkulturne skupine (Andeweg, 1988). Taj proces ideološke (i religijske) segmentacije, na nizozemskom poznat kao *verzuiling* (Putten, 1982: 170), što doslovno znači podjela na stupove, započeo je u drugoj polovici 19. stoljeća i obuhvatio je sve društvene, političke, ekonomske i kulturne sfere. Katolici, protestanti, socijaldemokrati i u nešto manjoj mjeri liberali stvorili su jasno identificirane supkulture, međusobno izolirane i relativno neprijateljske jedna prema drugoj (Andeweg, 1988: 131). Proces podjele na strogo razgraničene supkulture rezultirao je nastankom organizacija poput sindikata, novina, radijskih i televizijskih postaja, ali i škola, bolnica te sportskih klubova koji su se formirali oko glavnih religijskih i društvenih razdjelnica (Burger – Veldheer, 2001: 223). Oko supkultura nastaju i političke stranke, i to tri stranačke obitelji: religijska, sa strankama triju religijskih manjina, katolicima (KVP), protestantima (CHU) i ortodoksni protestantima (ARP), a oko klasne razdjelnice nastaju liberalni VVD i socijalistički PvdA. Tih pet stranaka, koje Deschouwer naziva “strankama stupova”, sve do kraja 60-ih godina prošlog stoljeća imalo je glavnu ulogu u političkom životu Nizozemske (Deschouwer, 2002: 151-152). Interesne skupine vršile su jak utjecaj na političke stranke u Nizozemskoj, pa su one dugo vremena promatrane kao neraskidivo povezane s interesnim skupinama. Zanimljivo je da se usporedo s razvojem stranačke demokracije kakva postoji u drugim europskim zemljama razvio sustav koji se napola u šali naziva “demokracija interesnih skupina”, u kojoj su interesne skupine imale povlašten položaj (Voerman, 1992). Tvrdnjom “u početku bijaše interesna skupina” može se ukratko opisati nastanak modernih političkih

stranaka u Nizozemskoj, pogotovo liberalnih, protestantskih, katoličkih i socijalističkih. Van Doorn ističe da je stranaka služila kao instrument pritiska *par excellence* za povećani broj novih interesnih skupina (Van Doorn, prema Voerman, 1992).

Međutim 60-ih godina 20. stoljeća, a osobito nakon 1967. godine dolazi do značajnih promjena u nizozemskom društvu; tada započinje proces koji Nizozemci nazivaju *onzuiling* – nestanak podjele društva na supkulturne skupine. Krajem šezdesetih godina supkulturne skupine i njihovi standardi “izgubili su svoju dotadašnju prirodnost” (Lucardie, 1989: 174) za sve više građana: odnosi između organizacija i ljudi koje one predstavljaju postali su labaviji, povećala se komunikacija između pripadnika različitih slojeva i, što je posebno važno, religijske i klasne “demarkacijske linije više nisu određivale političke i druge oblike ponašanja” (isto), pa političke stranke više nisu mogle računati na potporu bliskih organizacija, poput crkvi ili sindikata, u mobilizaciji glasača. Ta promjena značila je i opadanje lojalne potpore glasača, koji su prekinuli denominacijske veze i u financijskom smislu, pa su se političke stranke našle u ranjivoj poziciji (Koole, 1997: 156). Budući da su upravo članovi stranaka bili, a i ostali, njihov najznačajniji izvor financijskih sredstava (Voerman, 2006: 43), u značajnoj su mjeri opali i prihodi političkih stranaka. U to je vrijeme dominiralo razmišljanje da državna administracija treba biti što je moguće više neutralna u odnosu na pojedine supkulturne skupine, te da političke stranke trebaju financirati članovi i simpatizeri. Posljedica toga tradicionalnoga gledanja bila je pomaganje proračunskim novcem samo onim organizacijama povezanim s političkim

strankama, ali ne i samim strankama, pa tako država od 1970. godine financijski potpomaže političko-znanstvene institute povezane s političkim strankama, a od 1974. godine i obrazovne aktivnosti političkih stranaka (Elzinga, 1990: 560).

Djelovanje nizozemske vlade u vezi sa strankama i stranačkim financijama uvijek je bilo reaktivno. Napori vlade u tome *policy*-području imali su karakter "vatrogasnih odluka" (Hague i sur., 2001: 431), odnosno vlada je poduzimala određene mjere tek kad bi situacija postala zaista alarmantna i neizdrživa: tako su, primjerice, javne potpore za istraživačke institute uvedene tek nakon što su značajno oslabile veze između stranaka i "stupova" početkom sedamdesetih godina.

Takvo reaktivno rješavanje problema otežalo je transfer javne politike. Promjene i moguće preuzimanje rješenja iz drugih zemalja nisu se ozbiljno razmatrali; tek je slabljenje uloge vjerskih i političkih razdjelnica, što je rezultiralo slabijim financiranjem političkih stranaka, te povećanje troškova obavljanja osnovnih funkcija političkih stranaka i profesionalizacija zaposlenika u političkim strankama, što se u drugoj polovici 20. stoljeća događa i u drugim europskim zemljama, nakon dugogodišnje rasprave potaklo uvođenje izravnog javnog financiranja političkih stranaka. Proces uvođenja bio je dugotrajan i spor. Otpočeo je u rujnu 1990. godine, kada je na inicijativu predsjednika četiriju najvećih nizozemskih stranaka osnovana "Komisija za potporu političkim strankama" koja je trebala razmotriti problematiku financiranja stranaka, a nalazi Komisije objavljeni su u izvješću "Garancija kakvoće" u rujnu 1991. godine (Brink, 1992). Osnivanje te komisije i izrada izvješća značajni su po tome što je rasprava o financira-

nju stranaka prvi put izdignuta s razine pojedinačnih rasprava unutar političkih stranaka ili problematiziranja u akademskoj zajednici na razinu tijela koje su osnovala sve političke stranke i koje je trebalo, nakon dugotrajnog izbjegavanja tog delikatnog pitanja, barem pokušati riješiti taj problem. Osnivanjem komisije pokazalo se da je država, tradicionalno distancirana od političkih stranaka, prepoznala veličinu i ozbiljnost problema financiranja stranaka.

U izvješću je, između ostalog, prikazan i pregled regulative iz područja političkih stranaka i njihova financiranja u Nizozemskoj te u više europskih zemalja (isto, 203); političke stranke zatražile su od stručnjaka<sup>3</sup> izvješće u kojem će biti prikazana rješenja iz drugih država. Nakon analize predloženih rješenja oni će odlučiti što će i u kolikom obujmu transferirati u nizozemski politički sustav. Komisija je pokazala relativno konzervativne stavove i zapravo se založila za ono što Dolowitz i Marsh nazivaju "nepotpuni transfer" (Dolowitz i Marsh, 2000: 17). Stručnjaci koji su činili komisiju usprotivili su se izravnoj javnoj potpori političkih stranaka općega karaktera bez specificiranja ciljeva na koje se ona može utrošiti te su dali podršku zadržavanju neizravne potpore za rad s mladeži i širenju potpore na ograničeni broj aktivnosti, poput političke edukacije i održavanja kontakata sa sestrinskim strankama u inozemstvu. Dio komisije i dalje je vjerovao da se strankama sredstva mogu dodjeljivati isključivo putem odvojenih institucija, a prema mišljenju Van Brinka, "jedino poboljšanje u odnosu na prijašnju situaciju jest prepo-

<sup>3</sup> Komisiju su sačinjavali međunarodno poznati znanstvenici kao što su Ruud Koole i D. J. Elzinga.

ruka da izvršni odbori stranaka mogu sami odrediti formulu za raspodjelu sredstava prikladnim pravnim subjektima” (Brink, 1992: 203). Komisija nije zagovarala izravno javno financiranje jer nije željela da država na bilo koji način zadire u djelovanje političkih stranaka. Konzervativnost nekih stavova iznesenih u izvješću izravno je utjecala na usporavanje razvitka javnog financiranja stranaka. Možda bi javno financiranje bilo uvedeno ranije da su takve preporuke iznesene u izvješću, međutim to ne mora nužno biti tako jer je komisija, isto tako, izričito preporučila donošenje zakona o političkim strankama, koji do danas nije donesen, što je u skladu s Grdešićevom tezom da je “utjecaj ljudi sa sveučilišta i drugih znanstvenih institucija veći u procesima stvaranja i vrednovanja mogućnosti negoli u samom izboru sadržaja odlučivanja političkih tijela” (Grdešić, 1995: 74).

Jedan od razloga što proces razmatranja potencijalnih rješenja i donošenja odluke traje tako dugo jest konsenzualno donošenje odluka. Kod druge dimenzije *policy*-stila, konsenzualno donošenje odluka u Nizozemskoj posljedica je specifičnih podjela u nizozemskom društvu, u kojem se stabilnost društvenog i političkog života mogla osigurati samo uvažavanjem mišljenja svih manjina. Podjelom društva na supkulturne skupine razvila se konsocijacijska demokracija (Lijphart, 1992) čija su glavna obilježja suradnja i konsenzus među supkulturnim skupinama, a ta sklonost konsenzusu vidljiva je i u nizozemskom *policy*-stilu. Iako je okončanjem podjele društva na odvojene skupine došlo do opadanja važnosti konsenzualnog načina donošenja odluka, posljedice tradicije konsenzualizma i dalje se osjećaju jer je stvoren novi prostor koji je omogućio nesmeta-

no sukobljavanje. Upravo je traženje rješenja konsenzusom rezultiralo neefikasnošću te u velikoj mjeri onemogućilo transfer javne politike. Pitanje financiranja političkih stranaka postaje aktualno u 50-im i 60-im godinama 20. stoljeća, kako u zapadnoj Europi tako i u Nizozemskoj. Isti problemi, poput financiranja sve skupljih predizbornih kampanja ili povećanja stranačkih troškova zbog sve većeg broja stalno zaposlenih u strankama, mučili su političke stranke u cijeloj zapadnoj Europi, pa tako i u Nizozemskoj. Međutim dok je u ostalim europskim zemljama problem financiranja stranaka riješen: u nekim zemljama brže, u nekima sporije; u nekima djelomično, u drugima potpuno, i to uglavnom uvođenjem opsežnijeg ili umjerenijeg javnog financiranja, u Nizozemskoj je vladao *status quo*. On je bio posljedica načina donošenja odluka u nizozemskoj vladi: s jedne strane beskonačno traženje konsenzusa, a s druge mogućnost da se problem “gurne u stranu” i da se njegovo rješenje odgodi. Nizozemska vlada nikako se nije mogla odlučiti za transfer javnih politika iako su najvažnijim *policy*-akterima bila dobro poznata sva moguća rješenja. Tek kada su shvatili da je promjena neizbježna, došlo je do transfera javne politike, ali u prilično ograničenom obujmu.

Zakon o potpori političkim strankama, kojim je uvedeno izravno financiranje stranaka, donesen je 1999. godine nakon tri godine raspravljanja u kabinetu i parlamentu (Deschouwer, 2002: 169). U bilješci kojom je popraćen (vidi Vries, 2000) navedena su regulatorna rješenja u vezi s financiranjem stranaka iz više europskih zemlja (Velika Britanija, Njemačka, Francuska, Italija, Španjolska), ali i iz Australije, Izraela, SAD-a, Kanade, pa čak i Japana, te

se može pretpostaviti da su njihova rješenja oponašali nizozemski tvorci zakona. Međutim to su napravili u prilično ograničenom obujmu, pa je donošenjem zakona stvoren regulatorni okvir, ali je regulacija financiranja stranaka u Nizozemskoj i dalje ostala prilično liberalna u odnosu na druge zemlje i strankama je ostavila dosta slobode u financijskom djelovanju: nije razvijen sustav nadzora financija, ne postoje strogi uvjeti u pogledu financijske odgovornosti političkih stranaka, nisu zakonski zabranjeni prihodi iz određenih izvora i slično. Mnoga regulatorna rješenja koja su sasvim uobičajena u ostatku Europe, posebice ona koja se odnose na nadzor, nisu transferirana u nizozemski politički sustav jer se velika pozornost poklanjala nizozemskoj političkoj tradiciji. Stroži sustav stranačkog financiranja, poput primjerice njemačkog, nije se ni pokušavao prenijeti u Nizozemsku jer "nije u skladu s nizozemskom političkom tradicijom" (Nehmelman, 2000: 171).

Dolowitz i Marsh (2000: 17) neuspješnima opisuju one transfere javnih politika u kojima nisu transferirana sva ključna obilježja originalne politike. Takav transfer jest nepotpun, posebno stoga što nije transferiran stroži nadzor nad financijskim poslovanjem stranaka, ali upitno je u kolikoj je mjeri neuspješan s obzirom na to da je prilagođen obilježjima zemlje u koju se prenosi javna politika. Nameće se pitanje je li u Nizozemskoj, koja općenito ima nizak stupanj korupcije i u kojoj privatne osobe i poslovni subjekti političkim strankama doniraju relativno skromne iznose, zaista nužno implementirati previše intenzivnu regulaciju stranačkog financiranja.

## Hrvatska

U Hrvatskoj je 1989. godine ponovo uspostavljeno višestranačje, ali unatoč tome politika je velikim dijelom nastala funkcionirati sukladno obrascima naslijeđenim iz komunističkog sustava;<sup>4</sup> političkim životom dominirala je jedna stranka s izrazitim karizmatičko-klijentelističkim obilježjima koja je dopuštala "korupciju, nepotizam, favoritizam u političkom i društvenom životu" (Kasapović, 2001: 21). Devedesetih je godina stranka na vlasti nastojala zadržati lojalnost, kako ideologijom tako i materijalnim poticajima. Stvorene su nove veze na relaciji država-stranka-gospodarstvo kako bi se stvorila što veća grupacija poslušna režimu, a pri tome se stranka na vlasti služila politikama ekonomskog populizma (Čular, 2000: 36-37). Za stranke u Hrvatskoj mogli bismo ukratko reći da "unutar sebe njeguju autokratsko ponašanje, između sebe 'neprijateljsko' ili korporacijsko, a u društvu klijentelističko i korupcijsko" (Vujčić, 2007: 83). Budući da je prevladavala ideja o političkim strankama kao sredstvu za postizanje privatnih interesa, bilo je sasvim iluzorno očekivati da će se u takvoj klimi regulirati transparentno financiranje političkih stranaka. Oporbene stranke strukturirale su se i konsolidirale "sporo i teško" (Kasapović, 2001: 24), a promjena vlasti 2000. godine nije donijela nikakve promjene kad je riječ o financiranju stranaka, pa se može zaključiti da je u hrvatskim političkim strankama pre-

<sup>4</sup> Savez komunista Jugoslavije punih 18 godina od nastanka nove jugoslavenske države nije bio naveden u Ustavu, a također je indikativno da nikada nije donesen zakon kojim bi se regulirao njegov status ili bilo koji segment djelovanja, pa tako ni financiranje (Prpić, 2004: XIV).



vladavalo mišljenje da su stranačke financije unutrašnje pitanje koje treba rješavati u samim strankama, daleko od očiju javnosti.

Cijelo pitanje stranačkog financiranja bilo je sasvim podregulirano sve do 2006. godine – naime samo 6 članaka Zakona o političkim strankama iz 1993. godine reguliralo je cjelokupnu materiju stranačkog financiranja. Postojanje zakonske regulative nije bilo garancija da je ona zaista adekvatna i potpuna niti da će se svi sudionici političke utakmice zaista i pridržavati njezinih odredbi (Kregar i Marko, 2004: 100). Kako nije bio uspostavljen nikakav sustav nadzora i sankcioniranja, stranke se nisu pridržavale ni tih nekoliko slabih zakonskih odredbi. Da je početkom devedesetih došlo do transfera javne politike, da se na adekvatan način reguliralo stranačko financiranje i da se ta regulativa zaista i implementirala, u mladoj demokraciji poput Hrvatske razvijali bi se običaji i dobra praksa transparentnog stranačkog financiranja. Nažalost, taj scenarij bio je malo vjerojatan u državi s totalitarnom prošlošću gdje je stranka na vlasti bila izvor koruptivnih i klijentelističkih djelatnosti i gdje je članstvo u vladajućoj stranci osiguravalo privatne pogodnosti i probitke. On nije bio moguć ni zato što su najveće hrvatske stranke “zauzele” ljudi oblikovani u totalitarnom sustavu, s već usvojenim pogrešnim vrijednostima i navikama, koji su stranke i članstvo u njima shvaćali ponajprije kao sredstvo za postizanje osobnih ciljeva. Budući da je regulativa bila nedovoljna da se na adekvatan način uredi stranačko financiranje, a s druge strane političke stranke nisu pokazale nikakvu inicijativu da promijene postojeće stanje i povećaju transparentnost stranačkih financija, u takvim okolnostima došlo je

do nekontroliranog širenja političke korupcije. Politička korupcija nije nova pojava u Hrvatskoj; ona je bila vrlo raširena i u razdoblju komunizma, i to s tolikim intenzitetom da je “politička korupcija u Zapadnim demokracijama bila gotovo beznačajna u usporedbi s količinom političke korupcije u Trećem svijetu ili u komunističkim totalitarnim društvima” (Grubiša, 2005: 61).

Budući da impuls za rješavanje problema korupcije općenito, ali i političke korupcije i financiranja političkih stranaka nije dolazio od strane domaćih *policy*-aktera, Vlade ili oporbenih političkih stranaka, taj se problem počeo rješavati pod pritiskom međunarodnih organizacija, u prvom redu Europske Unije i Vijeća Europe. Utjecaj međunarodne zajednice na provedbu mjera za borbu protiv korupcije Hrvatsku obvezuje na dvije razine: prvu razinu čini GRECO (*The Group of States against Corruption*), koji je 1999. godine osnovalo Vijeće Europe kako bi se pratila usklađenost standarda za borbu protiv korupcije država članica sa standardima Vijeća Europe. GRECO pomaže identificirati nedostatke u nacionalnim antikorupcijskim politikama inicirajući potrebne zakonodavne, institucionalne i praktične reforme.<sup>5</sup> Druga razina proizlazi iz zahtjeva Europske Unije koje zemlje kandidatkinje moraju ispuniti tijekom procesa pridruživanja. Obveza usvajanja pravne stečevine Europske Unije u vezi s borbom protiv korupcije obuhvaća donošenje zakonske regulative, osnivanje tijela za borbu protiv korupcije i donošenje nacionalne strategije za borbu protiv korupcije (Budak, 2006: 85).

<sup>5</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/3.%20What%20is%20GRECO\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/3.%20What%20is%20GRECO_en.asp)

Borba protiv korupcije jedno je od šest istaknutih pitanja koja valja riješiti u okviru pretpristupne strategije Hrvatske kao države kandidata u okviru budućih pregovora o članstvu u Europskoj Uniji.<sup>6</sup> Europska Unija često upozorava na nedostatke Republike Hrvatske u borbi protiv korupcije, a njezini su predstavnici u mnogo navrata isticali važnost borbe protiv korupcije i političke korupcije. U svojem izvještaju o napretku Republike Hrvatske iz 2006. godine Europska je komisija jasno naznačila kako je nužno regulirati financiranje političkih stranaka. Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata<sup>7</sup> donesen je 2006. godine isključivo kao reakcija na pritisak međunarodne zajednice; naime donošenje toga Zakona jedan je od zadataka navedenih u Nacionalnom programu suzbijanja korupcije (NN 39/2006), čije je provođenje također jedan od uvjeta za pristupanje Europskoj Uniji. Drugim riječima, Zakon je izravna reakcija na pritisak Unije i da nije bilo toga pritiska, vrlo je izvjesno da bi se, kao i dotad, i dalje primjenjivale odredbe Zakona o političkim strankama iz 1993. godine.

Zakon je donesen pod pritiskom i zadovoljava samo formu: očito je da je donesen samo da bi se zadovoljili formalni zahtjevi, a ne da bi se zaista adekvatno regulirala ta problematika, jer njime nisu regulirana mnoga važna pitanja poput, primjerice, financiranja predizbornih kampanja, koje se općenito

smatra problematičnim. Izrada prijedloga zakona i donošenje zakona vrlo su indikativni i pokazuju da hrvatska Vlada nije željela u potpunosti transferirati sve pozitivne odredbe te javne politike koje postoje u drugim zemljama, već je različitim manevrima pokušala izbjeći one odredbe koje je smatrala previše transparentnima. Udruga Transparency International Hrvatska je 2006. godine u suradnji sa stručnjacima sa Sveučilišta u Zagrebu (Fakultet političkih znanosti i Pravni fakultet) izradila nacrt prijedloga Zakona o financiranju političkih stranaka i izborne promidžbe. Stručnjaci koji su radili na prijedlogu zakona rukovodili su se najboljim europskim iskustvima, analizirajući zakonska rješenja iz više europskih zemalja, posebice Njemačke, i pokušali su ih transferirati u hrvatski sustav, uvažavajući pritom hrvatske specifičnosti. S obzirom na to da udruge nemaju pravo predlagati zakone (prema članku 84 Ustava RH “pravo predlagati zakone ima svaki zastupnik, klubovi zastupnika i radna tijela Hrvatskog sabora, te Vlada RH”), Transparency International Hrvatska nije mogao izravno predložiti zakon, već je nacrt prijedloga zakona predstavljen najvišim državnim dužnosnicima poput predsjednika Vlade, predsjednika Sabora te državnog tajnika iz Središnjeg državnog ureda za upravu. Prije nego što je nacrt prijedloga Zakona o financiranju političkih stranaka krenuo u saborsku proceduru, Vladini predstavnici održali su konzultacije s udrugama Transparency International Hrvatska, GONG i Partnerstvo za društveni razvoj i tom su prilikom navedene udruge još jedanput ukazale na nedostatke zakona, u prvom redu na to da je osim financiranja političkih stranaka izuzetno važno regulirati i financiranje predizbornih kampanja.

<sup>6</sup> Strateški dokument Europske komisije o napretku u procesu proširenja, Priopćenje Komisije Vijeću i Europskom parlamentu, Bruxelles, 6. 10. 2004, prema Budak, 2006: 106.

<sup>7</sup> Dalje u tekstu bit će naveden kao Zakon o financiranju političkih stranaka.

Međutim u saborsku proceduru prošlijeđen je Vladin nacrt zakona u kojem nije predviđena regulacija financiranja predizbornih kampanja, mada su se odredbe o predizornoj kampanji, napisane po uzoru na najbolja europska iskustva, nalazile u nacrtu prijedloga zakona udruge Transparency International Hrvatska te ih je Vlada, da je u tom trenutku bilo političke volje, mogla vrlo jednostavno unijeti u svoj prijedlog zakona (Mataković, 2007: 7). Ovdje se pojavljuje još jedan važan *policy*-akter: Središnji državni ured za upravu, koji je imao ključnu ulogu u oblikovanju prijedloga ovoga zakona. Središnji državni ured za upravu "obavlja poslove vezane za izradu nacrtu prijedloga zakona, provedbenih propisa i drugih akata iz područja političkog i izbornog sustava, analizira i daje prijedloge za usklađenje tih propisa sa standardima i pravom Europske unije te daje stručna mišljenja o provedbi propisa iz područja političkog i izbornog sustava".<sup>8</sup> Iz navedenih ovlasti proizlazi snaga Središnjeg državnog ureda za upravu kao *policy*-aktera, s obzirom na to da su mu dane značajne ovlasti u vezi s izradom nacrtu prijedloga zakona i drugih akata. Središnji državni ured za upravu preuzeo je samo dio rješenja iz nacrtu prijedloga zakona koji je izradio Transparency International Hrvatska, i to ona rješenja koja su više općenitog karaktera i koja se općenito ne smatraju kontroverzima, poput primjerice iznosa koji stranke dobivaju iz državnog proračuna. Neophodne novine, poput uvođenja obvezatne revizije stranačkih financijskih izvješća koju će provoditi neovisna revizorska tvrtka (a ne kao dotad državna revizija), ili de-

taljnog uređenja predizborne kampanje, ili strožih ograničenja visine donacija političkim strankama, Središnji državni ured za upravu nije uvrstio u prijedlog koji je upućen u Sabor. Time se pokazalo da je utjecaj nevladina sektora na predlaganje politika ograničen: ta regulativa bila je odbačena bez obzira na to što je imala *policy*-podlogu i što je u nomotehničkom smislu bila adekvatno uređena. Zanimljivo je da oporba nije imala prigovora na takav nacrt prijedloga zakona.

U ovom slučaju Vlada je ostalim *policy*-akterima nametnula svoj prijedlog i potvrdila činjenicu da u Hrvatskoj glavnu ulogu u *policy*-procesu imaju akteri koji u njemu sudjeluju na temelju vlasti, a da *policy*-akteri koji sudjeluju na temelju ekspertize i poretka imaju tek sporedne uloge. Nametanje je u ovom slučaju olakšalo transfer javne politike, ali je oblik i sadržaj transfera odredila Vlada, tako da za taj *policy*-transfer možemo reći da je bio neuspješan jer politika nije transferirana u potpunosti, već samo oni njezini dijelovi koje je Vlada, kao predlagatelj i najmoćniji *policy*-akter, željela transferirati. Brojne korupcijske afere povezane s visokom politikom i stranačkim financijama (vidi Malenica i Jeknić, 2010: 837-838) ukazale su na neadekvatnost toga zakona i njegove implementacije. Neuspješnost transfera i neadekvatnost regulative potvrdila je i Vlada kad je 2008. godine, dakle nedugo nakon donošenja zakona, osnovala radnu skupinu, predvođenu ministrom pravosuđa, koja je trebala analizirati postojeće zakone i inicirati nova regulatorna rješenja. Zakon o financiranju političkih stranaka trebao bi zamijeniti Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe koji je Sabor usvojio u veljači 2011. godine, a izrađen je u skladu s

<sup>8</sup> Uredba o unutarnjem ustrojstvu Središnjeg državnog ureda za upravu (NN 11/04).

preporukama Izvješća o provođenju III. kruga evaluacije GRECO-a za Republiku Hrvatsku iz prosinca 2009. godine. Samo postojanje regulative nije jamstvo da će zaista doći do pozitivnih promjena, pa će se transferiranje novih regulatornih rješenja, kao i dosad, pokazati besmislenim ako ne dođe do njihove striktno implementacije.

## 5. Zaključak

U tablici 1 sumirana su obilježja transfera javnih politika u Njemačkoj, Nizozemskoj i Hrvatskoj.

Njemačka i Nizozemska transferirale su javne politike jer su željele riješiti domaće probleme koristeći se stranim iskustvima ("učenje lekcija"). Pri tome

nije postojala nikakva razina prisile, a krug *policy*-aktera koji su sudjelovali u transferu bio je uzak – u Nizozemskoj su jedini akteri koji su sudjelovali u transferu, osim političkih stranaka koje su ga i inicirale, bili stručnjaci koji su otežali transfer. U Hrvatskoj je do transfera došlo zbog harmonizacije regulative s pravnom stečevinom Europske Unije, a krug aktera bio je širi – osim Vlade koja je, pod pritiskom Europske Unije, inicirala transfer, značajnu ulogu imao je i Središnji državni ured za upravu. Nevladine organizacije i stručnjaci bili su isključeni iz transfera.

Kad je riječ o procesu transfera javnih politika, fokusirali smo se na domaće (nacionalne) strukturalne čimbenike,

**Tablica 1.** Obilježja transfera javnih politika u politici financiranja političkih stranaka

		Njemačka	Nizozemska	Hrvatska
<b>Uzroci</b>	Razlozi za transfer	Učenje lekcija	Učenje lekcija	Harmonizacija
	<i>Policy</i> -akteri uključeni u transfer	Političke stranke	Političke stranke, stručnjaci	Europska unija, vlada, Središnji državni ured za upravu
<b>Proces</b>	Ideje o političkim strankama	Nužni instrument za političko oblikovanje volje naroda	Privatne organizacije – nastale oko pojedinih segmenata društva	Klijentelistička obilježja – sredstvo za postizanje osobnih ciljeva
	Utjecaj na transfer	Olakšan	Otežan	Otežan
	<i>Policy</i> -stil – način rješavanja problema	Reaktivan	Reaktivan	Reaktivan
	Utjecaj na transfer	Olakšan	Otežan	Olakšan
	<i>Policy</i> -stil – način donošenja odluka	Konsenzualan	Konsenzualan	Nametanje
	Utjecaj na transfer	Olakšan	Otežan	Olakšan
<b>Sadržaj</b>	Stupnjevi transfera	Inspiracija	Oponašanje	Oponašanje
	Uspješnost transfera	Uspješan	Neuspješan – nepotpun	Neuspješan – nepotpun

analizirajući utjecaj ideja o političkim strankama i *policy*-stila na transfer. Neki autori (Lenschow i sur., 2005) analiziraju i ekonomske čimbenike, međutim to u ovom slučaju nije relevantno jer politika financiranja političkih stranka ima više simboličko nego ekonomsko značenje te ekonomski čimbenici neće dovesti do promjene javne politike.

Ideje na razini javnih politika ustanovljuju temeljno shvaćanje prirode jedinog problema i legitimna sredstva za njegovo rješavanje (Lenschow i sur., 2005: 803). Tako je u Njemačkoj percipiranje stranaka kao nužnih instrumenata za političko oblikovanje volje naroda značajno olakšalo, dok se u Nizozemskoj percipiranje stranaka kao privatnih organizacija pokazalo kao velika prepreka transferu javnih politika. U Hrvatskoj je ideja o strankama kao sredstvu za postizanje osobnih ciljeva ograničila transfer.

Model *policy*-stila primijenili smo kao varijablu koja utječe na transfer javnih politika, rukovodeći se idejom da će se, zbog razlika koje postoje među zemljama u standardnim procedurama postupanja u donošenju odluka o javnim politikama, također pojaviti razlike i u transferu javnih politika. U Njemačkoj je, kad je riječ o pitanju financiranja političkih stranaka, vlada djelovala reaktivno, a *policy*-odluke donosile su se konsenzualno, u dogovoru različitih *policy*-aktera, tj. političkih stranaka. Konsenzualnost njemačkih *policy*-aktera, u prvom redu političkih stranaka, dovela je do razvoja izdašnog sustava javnog financiranja kakav nije postojao u zemljama gdje su se *policy*-akteri sukobljavali i međusobno oponirali oko ovog pitanja. Njemački konsenzualni stil donošenja *policy*-odluka i stvaranja politika umnogome se razlikuje od nizozemskog: u njemačkom slučaju ključna stvar u kon-

senzusu bio je *ratio* – određeni cilj koji se može i mora postići. U Nizozemskoj se pak težilo konsenzusu da se izbjegnu sukobi između supkulturnih skupina te da se postigne jednoglasnost koja se smatrala jamstvom za izbjegavanje sukoba između stranaka, tj. između manjinskih skupina u društvu. Za Nijemce konsenzus nije bio forma, već sadržaj i stoga je njemački sustav bio i ostao puno učinkovitiji kad je riječ o iskorištavanju proračunskog novca u stranačke svrhe. Taj *policy*-problem, kao i većinu ostalih, nizozemska vlada rješavala je reaktivno. Reaktivnost i konsenzualnost nizozemskih *policy*-aktera, ponajprije vlade, dovela je do guranja problema u stranu i odgađanja njegova rješavanja, pa je tako Nizozemska zakonski regulirala financiranje stranaka mnogo kasnije i mnogo liberalnije nego većina drugih europskih zemalja.

U Hrvatskoj se pitanje stranačkog financiranja također rješavalo reaktivno, ali za razliku od Njemačke i Nizozemske u Hrvatskoj su *policy*-odluke u vezi s financiranjem stranaka nametnute od Vlade. Formalni *policy*-akteri poput hrvatske Vlade i Središnjeg državnog ureda za upravu pokazali su ignoriranje i nedostatak sluha, a u krajnjoj liniji i nadmoć nad neformalnim *policy*-akterima, koji su dugi niz godina predlagali rješenja umnogome različita od Vladinih. Nametanje *policy*-odluka od hrvatske Vlade rezultiralo je najprije višegodišnjim ignoriranjem problema stranačkih financija, a zatim donošenjem zakona iz čijeg su oblikovanja bili isključeni neformalni *policy*-akteri i koji je u potpunosti donesen u skladu s interesima predlagatelja, tj. hrvatske Vlade. Reaktivno rješavanje imalo je različit učinak u Njemačkoj i Nizozemskoj – u Njemačkoj je reaktivno rješavanje olakšalo, a u Nizo-

zemskoj otežalo transfer. Konsenzualno donošenje odluka također je imalo različit utjecaj na transfer javne politike. Uzroci različitih učinaka *policy*-stila proizlaze iz različitih institucionalnih postavki (normi, pravila ponašanja, unutarnje organizacije) u te dvije zemlje, jer institucije osiguravaju kontekst u kojem se definiraju promjene javne politike (Thelen i Steinmo, 1992).

Uzimajući Kostariku samo kao inspiraciju, Njemačka je uspješno transferirala one odrednice javne politike koje su joj bile potrebne da oblikuje vlastitu. Nizozemska i Hrvatska oponašale su rješenja iz drugih zemalja transferirajući ih u ograničenoj mjeri – Nizozemska je pritom htjela zaštititi privatnost stranaka i donatora, a Hrvatska je željela onemogućiti detektiranje traga novca od sumnjivih donatora do stranaka te traga protuusluga od stranaka do sumnjivih donatora.

U tom *policy*-sektoru utjecaj domaćih strukturalnih čimbenika na transfer javnih politika pokazao se jačim nego utjecaj međunarodnih organizacija. Odbor ministara Vijeća Europe 2003. godine donio je "Preporuku (2003) 4 Odbora ministara državama članicama o zajed-

ničkim pravilima protiv korupcije u financiranju političkih stranaka i izbornim kampanjama",<sup>9</sup> međutim bez obzira na to što bi preporuke Vijeća Europe trebale imati "snažan utjecaj na stvaranje međunarodnog prava i standarda" (Kregar i Gardašević, 2003: 28), ta preporuka nije dovela do promjene regulative i konvergencije javnih politika u Njemačkoj, Nizozemskoj i Hrvatskoj. Odredbe preporuke vidljive su jedino u hrvatskoj regulativi, posebice u prijedlogu Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe koji je izrađen u skladu s preporukama Izvješća o provođenju III. kruga evaluacije GRECO-a za Republiku Hrvatsku. Bez obzira na to što je III. krug evaluacije GRECO-a napravljen i za Njemačku i Nizozemsku, te su u izvješćima predložene određene izmjene regulative, dosad u te dvije zemlje nisu donesena nova zakonska rješenja. To ukazuje na neefikasnost primjene tih mjera i nepostojanje mehanizma koji bi obvezivao potpisnice na njihovu primjenu – da se Hrvatska ne nalazi u procesu pridruživanja Europskoj Uniji, koja uvjetuje usvajanje i provedbu tih preporuka, prilično je izvjesno da bi se i u njoj odugovlačilo s njihovim usvajanjem i primjenom.

<sup>9</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec\(2003\)4\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec(2003)4_EN.pdf)

## LITERATURA

- Andeweg, R. B. (1988) Centrifugal forces and collective decision-making: The case of the Dutch Cabinet. *European Journal of Political Research* 16: 125-151.
- Arnim, H. H. von (1996) *Die Partei, der Abgeordnete und das Geld: Parteienfinanzierung in Deutschland*. München: Knauer.
- Bartle, I. (2002) When Institutions No Longer Matter: Reform of Telecommunications and Electricity in Germany, France and Britain. *Journal of Public Policy* (22) 1: 1-27.
- Bechtel, M., Tosun, J. (2009) Changing Economic Openness for Environmental Policy Convergence: When Can Bilateral Trade Agreements Induce Convergence of Environment Regulation. *International Studies Quarterly* (53) 4: 931-953.
- Bennett, C. (1991) What Is Policy Convergence and What Causes It? *British Journal of Political Science* 21 (2): 215-233.
- Beyme, K. von (1985) Policy-making in the Federal Republic of Germany: a systematic introduction, u: K. von Beyme, M. G. Schmidt, ur., *Policy and Politics in the Federal Republic of Germany*. Aldershot: Gower.
- Bleich, E. (2002) Integrating Ideas Into Policy-Making Analysis: Frames and Race Policies in Britain and France. *Comparative Political Studies* (35) 9: 1054-1076.
- Brändle, M. (2002) *Strategien der Förderung politischer Parteien: Eine vergleichende Untersuchung der Parteiförderung in der Schweiz, Grossbritannien und den Niederlanden*. Bern: Verlag Paul Haupt.
- Brink, H. van den (1992) Waarborg van kwaliteit. Een bespreking. *Jaarboek 1991 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, 203-214.
- Brunazzo, M., Della Sala, V. (2007) *The Variable Geometry of Policy Styles: Italy from weak to stronger state?*, paper presented to the European Union Studies Association Conference, Montreal, 17-19 May 2007, <http://www.unc.edu/euce/eusa2007/papers/brunazzo-m-10f.pdf> (13. 6. 2009).
- Budak, J. (2006) Korupcija u Hrvatskoj: percepcije rastu, problemi ostaju. *Privredna kretanja i ekonomska politika* (16) 106: 67-98.
- Burger, A., Veldheer, V. (2001) The Growth of the Nonprofit Sector in the Netherlands. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* (30) 2: 221-246.
- Casas-Zamora, K. (2005) *Paying for democracy: political finance and state funding for parties*. Essex: ECPR Press.
- Colebatch, H. K. (2004) *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Colebatch, H. K. (2006) Javne politike i upravljanje, u: Z. Petak, ur., *Analiza Hrvatskog politološkog društva 2005*. Zagreb: Hrvatsko politološko društvo.
- Conradt, D. P. (2002) Germany, u: M. D. Hancock, D. P. Conradt, B. G. Peters, W. Safran, R. Zariski, ur., *Politics in Western Europe: An Introduction to the Politics of the United Kingdom, France, Germany, Italy, Sweden, and the European Community*. Chatham: Chatham House Publishers.
- Čular, G. (2000) Political development in Croatia 1990-2000: Fast transition – postponed consolidation. *Politička misao* (37) 5: 30-47.

- Deschouwer, K. (2002) *The Colour Purple: The End of Predictable Politics in the Low Countries*, u: P. Webb, D. M. Farrell, I. Holliday, ur., *Political Parties in Advanced Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Detterbeck, K. (2005) Cartel Parties in Western Europe? *Party Politics* (11) 2: 173-191.
- Dolowitz, D., Marsh, D. (2000) Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance* 13 (1): 5-23.
- Drezner, D.W. (2001) Globalization and policy convergence. *International Studies Review* 3: 53-78.
- Drysch, T. (1998) *Parteienfinanzierung: Österreich, Schweiz, Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Leske + Budrich.
- Elzinga, D. J. (1990) Die Institution der politischen Partei in den Niederlanden, u: D. Th. Tsatsos, D. Schefold, H.-P. Schneider, ur., *Parteienrecht im europäischen Vergleich: Die Parteien in den demokratischen Ordnungen der Staaten der Europäischen Gemeinschaft*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Grdešić, I. (1995) *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea.
- Grubiša, D. (2005) Political Corruption in Transitional Croatia: The Peculiarities of a Model. *Politička misao* (42) 5: 55-74.
- Hague, R., Harrop, M., Breslin, S. (2001) *Komparativna vladavina i politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Heichel, S., Pape, J., Sommerer, T. (2005) Is there convergence in convergence research? An overview of empirical studies on policy convergence. *Journal of European Public Policy* (12) 5: 817-840.
- Holzinger, K., Knill, C. (2005) Causes and Conditions of Cross-national Policy Convergence. *Journal of European Public Policy* (12) 5: 775-796.
- Holzinger, K., Knill, C., Sommerer, T. (2008) Environmental Policy Convergence: The Impact of International Harmonization, Transnational Communication, and Regulatory Competition. *International Organization* 62: 553-587.
- Howlett, M., Ramesh, M. (1995) *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/3.%20What%20is%20GRECO\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/3.%20What%20is%20GRECO_en.asp)
- Jordan, A. (2005) Policy convergence: a passing fad or a new integrating focus in European Union studies? *Journal of European Public Policy* (12) 5: 944-953.
- Kasapović, M. (2001) Demokratska konsolidacija i izborna politika u Hrvatskoj, u: M. Kasapović, ur., *Hrvatska politika 1990. – 2000. Izbori, stranke i parlament u Hrvatskoj*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
- Kitschelt, H., Streeck, W. (2004) From Stability to Stagnation: Germany at the Beginning of the Twenty-First Century, u: H. Kitschelt, W. Streeck, ur., *Germany: Beyond the Stable State*. London: Routledge.
- Knill, C. (2005) Introduction: Cross-national Policy Convergence: Concepts, Approaches and Explanatory Factors. *Journal of European Public Policy* (12) 5: 764-774.
- Koole, R. (1997) Ledenpartijen of staatspartijen? Financiën van Nederlandse politieke partijen in vergelijkend en



- historisch perspectief. *Jaarboek 1996 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, 156-182.
- Kregar, J., Gardašević, Dž. (2003) Europejski standardi – od Madridske deklaracije do Preporuke (2003) 4 Odbora ministara Vijeća Europe, u: Gardašević, Đ., ur., *Novac u politici*. Zagreb: Transparency International Hrvatska.
- Kregar, J., Marko, J. (2004) Financiiranje političkih stranaka, u: I. Prpić, ur., *Država i političke stranke*. Zagreb: Narodne novine – Hrvatski pravni centar.
- Landfried, C. (1994) *Parteifinanzien und politische Macht: Eine vergleichende Studie zur Bundesrepublik Deutschland, zu Italien und den USA*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Leibholz, G. (1967) Repräsentation und Identität, u: K. Lenk, F. Neumann, ur., *Theorie und Soziologie der politischen Parteien*. Neuwied am Rhein: Hermann Luchterhand Verlag.
- Lenschow, A., Lieferink, D., Veenman, S. (2005) When the birds sing. A framework for analysing domestic factors behind policy convergence. *Journal of European Public Policy* (12) 5: 1-20.
- Lijphart, A. (1992) *Demokracija u pluralnim društvima*. Zagreb: Globus.
- Lindner, J., Rittberger, B. (2003) The Creation, Interpretation and Contestation of Institutions – Revisiting Historical Institutionalism. *Journal of Common Market Studies* (41) 3: 445-473.
- Lucardie, P. (1989) Individualisering, beambtendom en populisme. Politieke partijen in de greep van het postmodernisme. *Jaarboek 1988 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, 172-197.
- Malenica, N., Jeknić, R. (2010) Percepcija korupcije i borba protiv korupcije u Republici Hrvatskoj. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* (47) 4: 837-859.
- Mataković, H. (2007) Predgovor, u: H. Mataković, ur., *Novac i politika*. Zagreb: Transparency International Hrvatska.
- Mulé, R. (1998) Financial uncertainties of party formation and consolidation in Britain, Germany and Italy: the early years in theoretical perspective, u: P. Burnel, A. Ware, ur., *Funding Democratization*. Manchester: Manchester University Press.
- Nacionalni program suzbijanja korupcije 2006. – 2008. (NN 39/2006).
- Nehmelman, R. (2000) Ondoorzichte partijfinanciering. De Wet Subsidiëring politieke partijen en de financiële verantwoordingsplicht van politieke partijen. *Jaarboek 1999 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, 156-174.
- Page, E. C. (2006) The Origins of Policy, u: M. R. Moran, R. E. Goodin, ur., *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Peters, G. B., Pierre, J., King, D. S. (2005) The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism. *The Journal of Politics* (67) 4: 1275-1300.
- Prpić, I. (2004) Riječ unprijet, u: I. Prpić, ur., *Država i političke stranke*. Zagreb: Narodne novine – Hrvatski pravni centar.
- Putten, J. van (1982) Policy Styles in the Netherlands: Negotiation and Conflict, u: J. Richardson, ur., *Policy Styles in Western Europe*. London, Boston, Sydney: George Allen & Unwin.
- Radaelli, C. M. (2000) Policy transfer in the European Union: Institutional iso-

morphism as a source of legitimacy. *Governance* (13) 1: 25-43.

Recommendation Rec (2003) 4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns. [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec\(2003\)4\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec(2003)4_EN.pdf)

Richardson, J., Gustafsson, G., Jordan, G. (1982) The Concept of Policy Style, u: J. Richardson, ur., *Policy Styles in Western Europe*. London, Boston, Sydney: George Allen & Unwin.

Scarrow, S. E. (1997) Party Competition and Institutional Change. The Expansion of Direct Democracy in Germany. *Party Politics* (3) 4: 451-472.

Scarrow, S. E. (2004) Explaining Political Finance Reforms. Competition and Context. *Party Politics* (10) 6: 653-675.

Shefter, M. (1977) Party and Patronage: Germany, England and Italy. *Politics & Society* 7: 403-454.

Steinmo, S. (2003) The evolution of policy ideas: tax policy in the 20th century. *British Journal of Politics and International Relations* (5) 2: 206-236.

Steinmo, S. (2007) Historical Institutionalism, u: D. Della Porta, M. Keating, ur., *Approaches in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.

Thelen, K., Steinmo, S. (1992) Historical institutionalism in comparative politics, u: S. Steinmo, K. Thelen, F. Longstreth, ur., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1-32.

Treći krug ocjenjivanja. Evaluacijsko izvješće o Hrvatskoj o transparentnosti financiranja stranaka. [www.antikorupcija.hr/lgs.axd?t=16&id=489](http://www.antikorupcija.hr/lgs.axd?t=16&id=489).

Trondal, J. (2002) The Europeanisation of Research of Higher Educational Policies: Some Reflections. *Scandinavian Political Studies* (25) 4: 333-355.

Uredba o unutarnjem ustrojstvu Središnjeg državnog ureda za upravu (NN 11/04).

Voerman, G. (1992) Politieke partijen en belangengroepen, u: J. W. van Deth, J. C. P. M. Vis, ur., *Burger en politiek*. Leiden: Stenfert Kroese.

Voerman, G. (2006) Partijcultuur in Nederland. Naar nieuwe invalshoeken in de studie van de politieke partij, u: G. Voerman, D. J. Wolffram, ur., *Kossmann Instituut. Benaderingen van de geschiedenis van politiek*. Groningen: Kossmann Instituut.

Vries, K. de (2000) *Notitie financiering van politieke partijen*, <http://www.nieuwsbank.nl/inp/2000/09/25/H001.htm>

Vujčić, V. (2007) Politička kultura i političke stranke u Hrvatskoj, u: A. Milarović, D. Lalić, Z. Malenica, ur., *Križa i transformacija političkih stranaka*. Zagreb: Centar za politološka istraživanja.

Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata (NN 1/07).

Zakon o političkim strankama (NN 76/93, NN 111/96, NN 164/98, NN 36/01).

Žiljak, T. (2006) Europski konvergencijski procesi i zamke nepripremljenih transfera obrazovnih politika. *Političko obrazovanje* (2) 3-4: 96-115.

Žiljak, T. (2009) Kako uče oni koji stvaraju obrazovnu politiku?, u: M. Matijević, T. Žiljak, ur., *Zbornik radova 4. međunarodne konferencije Neformalno obrazovanje i informalno učenje odraslih*. Zagreb: Hrvatsko andragoško društvo.

## **Public Policy Transfer in the Policy of Funding Political Parties: A Comparison Between Germany, the Netherlands and Croatia**

**SUMMARY** The paper analyses the transfer of public policies within the framework of the policy of funding political parties. The analysis of the transfer is focused on three dimensions of public policy transfer: the causes of the transfer, the very process of the transfer, and the substance of the transfer in Germany, the Netherlands and Croatia. In analysing the process of the transfer, the author lays particular emphasis on domestic structural factors that shaped the transfer of public policies: ideas about political parties and policy style, and he shows that these factors facilitated public policy transfer in some countries and made it more difficult in others.

**KEYWORDS** public policy transfer, policy of funding political parties, Germany, the Netherlands, Croatia, convergence of public policies